



# **EUI WORKING PAPERS EUROPEAN POLICY UNIT**

EUI Working Paper EPU No. 91/8

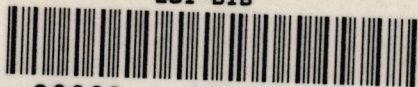
## **Une politique étrangère pour l'Europe**

Rapport du groupe de travail  
sur la réforme de la coopération politique

European University Institute, Florence



EUI-BIB



30001

000938151

*Please note*

As from January 1990 the EUI Working Paper Series is divided into six sub-series, each sub-series will be numbered individually (e.g. EUI Working Paper LAW No 90/1).

**EUROPEAN UNIVERSITY INSTITUTE, FLORENCE**

**EUROPEAN POLICY UNIT**

**EUI Working Paper EPU No. 91/8**

**Une politique étrangère pour l'Europe**

**Rapport du groupe de travail  
sur la réforme de la coopération politique**

**BADIA FIESOLANA, SAN DOMENICO (FI)**

All rights reserved.  
No part of this paper may be reproduced in any form  
without permission of the authors.

© European University Institute  
Printed in Italy in April 1991  
European University Institute  
Badia Fiesolana  
I-50016 San Domenico (FI)  
Italy



## **Groupe de travail sur la réforme de la coopération politique**

Sir Julian Bullard, ancien ambassadeur, Oxford  
Alfred Cahen, ancien secrétaire général de l'U.E.O., Bruxelles/Paris  
Renaud Dehousse, Institut universitaire européen, Florence  
Jean-Paul Jacqué, Université de Strasbourg  
Elfriede Regelsberger, Institut für Europäische Politik, Bonn  
Joseph Weiler, University of Michigan Law School, Ann Arbor  
Wolfgang Wessels, Institut für Europäische Politik, Bonn

Rapporteur: Renaud Dehousse



## Avant-propos

Le Conseil européen de Rome a défini de manière générale les objectifs des deux conférences intergouvernementales. Cependant, si la conférence sur l'Union économique a été amorcée par des travaux préparatoires approfondis, il n'en a pas été de même pour la conférence sur l'Union politique. Tant l'objectif final que les moyens qui pourraient permettre d'y parvenir font l'objet de prises de position contrastées dans les capitales nationales. Les divergences sont particulièrement marquées en ce qui concerne la politique étrangère et de sécurité de l'Union.

Il nous a donc paru utile de procéder à un examen des problèmes qui se posent dans ce contexte. Un groupe de travail a été constitué pour procéder à une évaluation critique du fonctionnement actuel de la coopération politique et à un examen des principaux projets de réforme. Dans un premier temps, chacun des membres de ce groupe a été invité à se concentrer sur un aspect particulier de la question. Par la suite, les différents rapports ont été soumis à un certain nombre de hauts fonctionnaires provenant des administrations nationales et communautaires lors d'une journée d'études organisée à l'Institut universitaire européen en décembre 1990.

Le présent rapport est le produit de cet effort de réflexion. Il n'a pas pour ambition de proposer un modèle spécifique de réforme, mais plutôt d'examiner les avantages et les inconvénients des différentes solutions envisagées, ainsi que leurs corollaires institutionnels. L'espoir de tous les participants à ce projet est que ces réflexions collectives apportent une contribution utile aux travaux de la conférence intergouvernementale.

Renaud Dehousse





## **I. Introduction: trois logiques pour une réforme**

1. La crise du Golfe a mis en lumière les limites auxquelles se heurte la coopération politique dans sa forme actuelle. Les positions discordantes adoptées par les Douze lorsque l'on a quitté la scène diplomatique pour le terrain militaire n'ont certes pas contribué à leur crédit collectif. D'aucuns, voyant là une démonstration de leur incapacité à faire face ensemble aux situations de crise, ont conclu à la vanité de toute tentative qui viserait à mettre en place une véritable politique étrangère commune. Cependant, les événements récents peuvent aussi être interprétés comme une confirmation des faiblesses structurelles de la coopération politique, auxquelles les discussions actuelles ont pour but d'apporter un remède.

2. Quoi qu'il en soit, les dispositions de l'Acte unique sur «la coopération en matière de politique étrangère» apparaissent dépassées par les bouleversements des deux dernières années. Ceux qui ont pris part à la rédaction de ce texte ont sagement prévu que cinq ans après son entrée en vigueur, «les Hautes parties contractantes examineront s'il y a lieu de soumettre le titre III à révision». On n'imaginait guère alors qu'une brutale accélération de l'histoire contraindrait les Etats membres à avancer cette échéance. Mais qui aurait pu prévoir en 1986 la chute du rideau de fer, le repli sur soi-même de l'Union soviétique ou l'unification allemande?

3. Ce bouleversement d'un paysage politique auquel quarante ans d'immobilité avaient conféré une apparence d'éternité est évidemment porteur d'interrogations nouvelles pour la Communauté européenne et pour ses Etats membres. L'intérêt croissant que témoignent à la Communauté ses voisins les plus proches – les pays de l'A.E.L.E. – et d'autres plus lointains, économiquement et politiquement – les pays de l'Est – a remis à l'ordre du jour le débat sur la portée politique de l'intégration européenne – portée politique qu'une série de facteurs, qui vont de l'échec de la C.E.D. aux élargissements successifs de la Communauté, avaient contribué à faire passer au second plan.

4. Nombreux sont les problèmes auxquels la conférence intergouvernementale sur l'union politique devra s'efforcer d'apporter une réponse. Le but de ce rapport est de passer en revue les plus importants d'entre eux, tout en examinant les principales réformes qui ont été suggérées. Avant d'entrer dans le vif du sujet, il est sans doute utile de souligner que ces propositions de réforme sont inspirées par des logiques différentes, même si elles ne sont pas nécessairement contradictoires.

5. Logique *fonctionnelle*, tout d'abord, qui vise à permettre à la coopération politique de dépasser les limites qu'elle a atteintes, que ce soit en étendant son champ d'action ou en réformant ses procédures. Logique *institutionnelle* ensuite: non seulement le débat en cours offre-t-il aux institutions communautaires une nouvelle occasion de revendiquer un rôle politique autonome, mais la réponse qui sera donnée sur ce point aura un impact sur celle qui devra être donnée un jour aux candidats à l'adhésion. Placer la barre assez haut en matière d'identité politique rendra sans doute plus difficile un éventuel élargissement. A l'inverse, nombre des réformes qui sont proposées aujourd'hui sont inspirées par une vision sous-jacente de ce que devrait être l'organisation continentale de l'Europe de demain. Logique *symbolique*, enfin, qui est dans une large mesure le corollaire de la précédente, tant il est vrai que l'identité est au moins autant une affaire de symboles et de mots que le produit mécanique de réformes techniques. Quel que soit le résultat des négociations qui ont été engagées, leur impact sur l'opinion publique et sur le monde extérieur dépendra en large mesure de l'habillage qui sera donné au produit final.

6. Notre propos n'est pas d'opérer un choix entre ces approches ni de proposer un modèle de réforme unique – les participants à ce groupe de travail ont à cet égard des opinions divergentes – mais plutôt de souligner les implications des différentes options envisagées. Le seul parti pris de ce rapport consiste à souligner que quel que soit le désir que l'on puisse avoir de voir l'Europe à la fois plus présente et plus efficace sur la scène mondiale, ce résultat ne pourra être atteint que par



le biais d'une action *conjointe*<sup>1</sup> de la Communauté et de ses Etats membres, qui viendra renforcer l'action individuelle de ces derniers sans prétendre s'y substituer. En soi, une telle remarque n'a rien de bien extraordinaire: en dépit de quelques hésitations sémantiques, toutes les propositions qui ont été formulées au cours des derniers mois, y compris celles de la Commission et du Parlement européen, vont dans ce sens. En revanche, on ne perçoit pas souvent que ce choix, qui est celui du réalisme politique, est bien plus proche qu'il n'y paraît d'un modèle véritablement fédéral, c'est-à-dire un modèle dans lequel les Etats membres et le pouvoir central ont vocation à agir de concert.

## II. Acquis et limites de la coopération politique

7. Avant d'entamer l'examen des possibilités de réforme de la coopération politique, il est sans doute utile de passer en revue ses réussites et ses faiblesses.

### L'eupéanisation des politiques étrangères nationales

8. Au premier rang des réussites figure sans conteste «l'eupéanisation» des politiques étrangères nationales. A tous les niveaux, depuis les ministres des Affaires étrangères jusqu'aux échelons inférieurs de la diplomatie, le développement des contacts entre les Douze a permis de faire progresser la connaissance que chacun d'entre eux a des positions et des préoccupations de ses partenaires. Le ministre britannique des Affaires étrangères, M. Douglas Hurd, a noté il y a peu qu'il voyait plus souvent son collègue allemand que les membres du cabinet britannique. On pourrait étendre le propos à l'ensemble des Douze.

9. Incontestablement, cette connaissance mutuelle a favorisé l'apparition d'une véritable communauté de vues – communauté dont l'acquis de la coopération politique, cet ensemble de déclarations

---

<sup>1</sup> C'est à dessein que l'on évite ici la référence à l'expression «politique commune» qui, à tort ou à raison, est souvent perçue comme si elle impliquait une approche centraliste.

communes qui couvre la plupart des domaines de la politique étrangère, donne la mesure. Elle a d'autre part permis de faire progresser le niveau d'ensemble de la connaissance qu'ont les Douze des événements internationaux, dans la mesure où chaque pays a pu faire bénéficier les autres membres du groupe de son expertise dans les problèmes de certaines régions du globe – l'Amérique latine pour l'Espagne et le Portugal; l'Afrique pour la Grande-Bretagne, la France ou la Belgique, pour ne citer que ces exemples.

### Une solidarité accrue

10. Le renforcement des liens entre les ministères des Affaires étrangères a également contribué à développer un esprit de solidarité entre les Douze. De la sorte, ceux-ci ont pu exercer une influence collective plus nette que celle qu'auraient pu avoir les plus puissants d'entre eux s'ils avaient choisi d'agir isolément. Que ce soit lors de la guerre des Falklands ou dans les relations avec l'Iran, le passage de l'individuel au collectif a incontestablement représenté un saut qualificatif appréciable. Même dans des domaines qui ont moins retenu l'attention des opinions publiques, comme les questions de Chypre ou Timor, on a pu mesurer l'intérêt qu'il pouvait y avoir pour certains Etats à voir leurs préoccupations revêtir une dimension européenne.

11. D'une façon plus générale, lorsqu'ils ont été à même de «parler d'une seule voix», les Etats membres de la Communauté européenne ont pu exercer une influence notable dans certaines enceintes internationales. Dans les différentes phases de la C.S.C.E., leur poids collectif leur a souvent permis de jouer un rôle déterminant parmi les puissances occidentales. Même aux Nations-Unies, où la coopération entre les Douze s'est avérée plus difficile, certains de leurs partenaires occidentaux se sont parfois plaints de ce que l'existence d'une position commune définie dans le cadre de la coopération politique européenne réduisait considérablement leur propre marge de manœuvre.

12. Ce sont là des acquis incontestables, que les réactions à la crise du Golfe ne doivent pas faire oublier. Certes, les problèmes restent nombreux. Encore faut-il savoir à quelle aune les mesurer.



### Des moyens d'action limités

13. La coopération politique est souvent perçue comme un ensemble essentiellement «réactif», capable dans le meilleur des cas de répondre à des événements extérieurs mais pas de définir sa propre vision des relations internationales. Si la critique est incontournable, le propos doit cependant être nuancé. D'abord parce que l'existence d'un *corpus* de positions communes élaborées au fil des ans offre à la coopération politique un ensemble de repères qui peuvent lui permettre d'identifier la réponse à apporter aux défis du monde contemporain. La déclaration de Venise sur le Moyen-Orient constitue un bon exemple à cet égard. Force est aussi de constater que la planification n'a jamais été le point fort des chancelleries, même lorsqu'elles sont dotées d'une assise institutionnelle plus solide. En dépit des moyens d'information et d'analyse considérables dont ils disposent, les Etats Unis ont été pris de court par les développements récents en Union soviétique ou dans le Golfe Persique.

14. Il n'en reste pas moins que la capacité de réponse de la coopération politique est singulièrement affectée par des facteurs structurels. La séparation formelle avec les structures communautaires, sur laquelle on a insisté tout particulièrement dans les années qui ont suivi le rapport de Luxembourg, a maintenu entre la politique étrangère stricto sensu (*high politics*) et les relations économiques internationales (*low politics*) une distinction d'autant plus artificielle que la Communauté dispose d'une compétence exclusive au titre de la politique commerciale, ce qui prive en principe les Etats membres d'une capacité d'action autonome dans ce domaine. De là découle notamment le caractère «déclaratoire» – tant décrié – de la coopération politique dans de nombreux domaines. Cette séparation entre *high politics* et *low politics* est d'autant plus regrettable que les secondes occupent une place grandissante dans les relations internationales contemporaines. Qu'il s'agisse des rapports avec l'Europe centrale et orientale ou du Moyen-Orient, les aspects économiques sont indissociables des questions de sécurité.

15. S'il a consacré de façon solennelle l'existence d'un lien indissoluble entre ces deux univers, l'Acte unique n'a pas mis fin au



cloisonnement: son article 3 souligne d'ailleurs de façon quelque peu redondante que la coopération politique et le système communautaire restent gouvernés par leurs propres règles.

16. Il est vrai que, sans attendre la consécration d'une obligation de cohérence par l'Acte unique,<sup>2</sup> un certain nombre de mécanismes *ad hoc* ont été mis en place dès les années 70 pour assurer la complémentarité des politiques élaborées aux deux niveaux, et que l'on a accepté à plus d'une reprise de recourir à des instruments communautaires pour atteindre certains des objectifs que s'étaient assignés la coopération politique. Les sanctions adoptées contre l'Argentine après l'invasion des Falklands ou celles qui ont frappé l'Afrique du Sud – pour ne prendre que ces deux exemples – n'auraient pas été possibles si l'on avait insisté sur une séparation rigide. De façon plus positive, la Communauté et ses Etats membres ont apporté la preuve dans le cadre du processus de San José de ce qu'ils pouvaient jouer un rôle non négligeable lorsqu'ils sont en mesure d'harmoniser leurs positions aux niveaux économique et politique. En dépit de ce pragmatisme, le maintien d'une séparation juridique et administrative entre la sphère communautaire et la coopération politique affaiblit la capacité d'ensemble de la Communauté et de ses Etats membres, en les empêchant d'utiliser au mieux l'éventail des instruments dont ils disposent. Aux problèmes de compétence se superposent des problèmes de procédure (prérogatives de la Commission, procédures décisionnelles) et de coordination, puisque les représentants nationaux varient en fonction des enceintes. S'il est un point sur lequel une réforme paraît s'imposer, c'est bien celui-ci.

### Des règles de fonctionnement exigeantes

17. Il convient également de mentionner les difficultés auxquelles a pu donner lieu la nécessité d'un *consensus*, qui est la règle dans le cadre de la coopération politique. Même s'il serait excessif de prétendre que cette exigence a fréquemment paralysé les Douze, elle les a parfois conduit à adopter des positions médianes dont l'impact sur les événements a été faible. Les difficultés qui ont entouré une décision sur une action commune à l'égard de l'Afrique du Sud ou, plus récemment,

---

<sup>2</sup> Article 30(5).

de l'Union soviétique du président Gorbatchev, reflètent bien les lenteurs et les incertitudes auxquelles peut conduire la règle de consensus. A nouveau, cependant, une lecture plus positive des mêmes faits est possible: il n'est pas nécessairement mauvais que les gouvernements soient contraints de modérer leurs réactions, qu'elles soient d'enthousiasme ou de réprobation, et de prendre en considération d'autres points de vue que le leur. Nombre de constitutions nationales s'efforcent d'arriver au même résultat par un système de *checks and balances*. Même si l'on peut souhaiter voir l'Europe affronter les défis du monde contemporain avec une efficacité accrue, ce renforcement ne devrait pas se faire sans égards pour son caractère pluraliste.

### Un champ d'action restreint

18. Enfin, ce bref tour d'horizon ne saurait se conclure sans mention d'une lacune dont l'importance à été ressentie – avec quelle acuité – au cours des dernières semaines. Les difficultés qui ont marqué la définition d'une position européenne sur la crise du Golfe l'ont bien montré : quelle que soit la rapidité dont peuvent faire preuve les Douze dans leur réaction en cas de crise, l'exclusion d'une grande partie des problèmes de sécurité et de la totalité des questions de défense<sup>3</sup> du champ de la coopération politique amoindrit leur capacité collective de réaction, et peut par là même porter atteinte à leur crédit international. C'est certainement là un point qui devra être pris en considération dans les négociations à venir.

---

<sup>3</sup> Rappelons que l'Acte unique, reprenant une formule de la Déclaration de Stuttgart, n'envisage dans le cadre de la coopération politique qu'une coordination des politiques relatives aux «aspects politiques et économiques» de la sécurité (Art. 30(6)).

### III. Le concept de politique étrangère communautaire et ses implications

#### Un constat et une proposition de réforme

19. La vie internationale se prête mal à une séparation entre les relations économiques internationales et les questions de politique étrangère *sensu stricto*. Rares sont les problèmes économiques qui sont entièrement dépourvus de dimension politique. A l'inverse, les réactions aux récents événements dans les Etats baltes ont confirmé à quel point il pouvait être important pour la Communauté et ses Etats membres de pouvoir jouer sur les deux tableaux s'ils entendent dépasser le stade des simples prises de position. En dépit des passerelles institutionnelles qui ont été créées, la séparation actuelle entre la coopération politique et les matières de compétences communautaires apparaît de plus en plus comme une survivance quelque peu artificielle du passé.

20. Un consensus semble se dessiner sur la nécessité d'harmoniser la préparation de la décision dans ces deux domaines et de mettre en place une instance décisionnelle centrale unique, compétente pour tous les aspects des relations extérieures. Comme souvent dans l'histoire de la coopération politique, le fait a précédé le droit, puisque les réformes en question ne font qu'entériner l'évolution qu'ont connue les derniers mois, avec la tenue de réunions conjointes du COREPER et du Comité politique et l'inscription de questions de politique étrangère à l'ordre du jour du Conseil «affaires générales».

21. Des difficultés subsistent cependant en raison du flou qui entoure le concept de politique étrangère communautaire. C'est sans doute à ce niveau qu'apparaissent avec le plus de netteté les arrières-pensées institutionnelles dont nous avons fait état en commençant. Le terme barbare de «communautarisation» de la politique étrangère, dont il est question à ce propos, fait craindre à certains de voir les Etats membres expropriés de ce domaine et dépouillés du droit d'agir de façon autonome. Il est donc utile de s'attarder quelques instants sur la portée que pourrait avoir un tel changement.



## Qu'est-ce que la communautarisation?

22. Les observateurs familiers de la scène communautaire savent qu'il n'existe pas à proprement parler de modèle unique de gestion par la Communauté de ses compétences: tant les procédures que les modes d'intervention varient en fonction des domaines. Or on a souvent l'impression, en observant les débats actuels, que d'aucuns raisonnent comme si la communautarisation de la politique étrangère avait en elle-même des implications radicales. La réalité est bien plus complexe. L'inclusion de la politique étrangère parmi les compétences communautaires signifierait simplement que la Communauté a vocation à connaître de ces questions. Cela n'impliquerait nullement que les Etats membres se voient *ipso facto* dépossédés de toute capacité d'action<sup>4</sup> - à moins bien sûr que l'on fasse de la politique étrangère une compétence exclusive de la Communauté, ce que personne n'envisage.

23. Les propositions présentées par le Parlement européen sont tout à fait significatives à cet égard. Après avoir établi le principe de la compétence communautaire et énoncé de façon générale les objectifs de la politique étrangère et de sécurité de la Communauté, on se contente de préciser que

«dans tous ces domaines, la Communauté vise à mettre en œuvre des politiques communes sur toutes les matières dans lesquelles les Etats membres partagent des intérêts essentiels.»<sup>5</sup>

Il s'agit donc avant tout d'un système de compétences *virtuelles* destinées à faire l'objet d'une mise en œuvre *progressive*. Les dispositions de ce genre ont avant tout une fonction d'habilitation: elles autorisent la Communauté à intervenir dans un domaine précis, sans

<sup>4</sup> C'est ce que paraît craindre le *Select Committee on the European Communities* de la Chambre des Lords, qui souligne qu'à son sens «the essential point is that Member States must retain the right of independent action in foreign affairs that they have today» (*Economic and Monetary Union and Political Union*, 27th Report, session 1989-90, Londres, HMSO, 1990, p. 56).

<sup>5</sup> Article 130 U, paragraphe 2. Dans le même esprit, l'article 3 du projet de la Commission parle d'«intérêts essentiels communs». On peut voir dans ces deux expressions une référence implicite au principe de la subsidiarité.

préjuger de la procédure ou du calendrier de mise en œuvre de la compétence en question. Une fois cette mise en œuvre accomplie, cependant, il n'est plus possible de contester la possibilité pour les institutions communautaires de traiter des problèmes qui rentrent dans leur champ d'application.

### Quatre remarques sur la portée du changement

24. A) Comment déterminer les domaines spécifiques qui seraient intégrés dans la politique étrangère communautaire?

Plusieurs systèmes sont envisageables.

Le *traité* lui-même pourrait indiquer dès le départ les domaines dans lesquels les Etats membres sont prêts à mener une action commune, en plus des compétences dont dispose déjà la Communauté au titre des relations extérieures. Même dans cette hypothèse, une certaine souplesse resterait cependant souhaitable, de manière à ce que cette liste puisse s'accroître sans qu'une révision de traité soit nécessaire.

On pourrait ainsi imaginer que le *Conseil européen* se voie attribuer le droit de décider qu'un domaine doit passer sous le régime communautaire. Telle est la solution préconisée par le Chancelier Kohl et le Président Mitterrand, qui citent comme domaines prioritaires les relations avec l'Union soviétique et les pays de l'Europe centrale et orientale, le processus CSCE, les négociations de désarmement ou les relations avec les pays riverains de la Méditerranée. Le soin d'identifier les domaines d'intérêt essentiel pourrait aussi être confié au *Conseil des ministres*, comme le suggère le Parlement.<sup>6</sup> Le premier système a l'avantage de la solennité, puisque la détermination des Etats membres d'agir de concert serait consacrée au plus haut niveau. Le second permet en revanche une plus grande souplesse, puisque le Conseil des ministres pourrait apprécier cas par cas la nécessité d'une action commune, tandis que le Conseil européen, en raison du nombre restreint de ses réunions et de son mode de fonctionnement, éprouverait plus de difficultés à dépasser le stade des décisions de principe.

---

<sup>6</sup> Article 130 U, paragraphe 3, point e.



25. B) La communautarisation impliquerait-elle une modification radicale du *fonctionnement de la politique étrangère*?

Pas nécessairement. Quelle que soit son étendue matérielle, la communautarisation n'implique pas nécessairement un changement radical par rapport aux méthodes de travail actuelles de la coopération politique. Il serait certes logique, dans pareille hypothèse, que les institutions communautaires se voient reconnaître un rôle accru<sup>7</sup> mais, techniquement parlant, cela n'est pas indispensable: une politique étrangère communautaire pourrait en principe s'accommoder des mécanismes dont le fonctionnement a été codifié par l'Acte unique et par la décision ministérielle du 28 février 1986.<sup>8</sup> En revanche, la communautarisation impliquerait une plus grande *discipline*, puisque l'article 5 du traité CEE interdirait aux Etats membres toute action susceptible de mettre en péril la réalisation des objectifs de la politique étrangère communautaire. Nombre des dispositions procédurales de l'Acte unique seraient donc caduques du seul fait de l'inclusion de la coopération politique dans un cadre communautaire.

26. C) L'insertion de la politique étrangère dans un cadre communautaire permettrait aussi l'adoption d'actes *juridiquement contraignants* pour les Etats membres, ce qui n'était pas expressément prévu par l'Acte unique. A ce niveau aussi, cependant, la nouveauté ne doit pas être exagérée, puisque l'on a déjà recouru – non sans difficultés, il est vrai – à des mesures de ce type lorsque le besoin s'en est fait sentir, notamment pour l'adoption de sanctions à l'encontre de certains Etats. Par ailleurs, la politique étrangère se manifeste avant tout par un ensemble de prises de positions et de démarches destinées au monde extérieur; il est somme toute rare qu'elle soit appelée à se couler dans un moule juridique. On aurait donc tort de croire que la communautarisation se traduirait inévitablement par une multiplication d'actes contraignants pour les Etats membres.

27. D) Ces dernières remarques soulignent à quel point le risque d'une *dérive judiciaire* est réduit. Dans l'hypothèse d'une communautarisation progressive, on voit mal comment la Cour de Justice pourrait se substituer à l'organe qui sera appelé à définir les

---

<sup>7</sup> Voir section IV.

<sup>8</sup> *EPC Bulletin*, Doc. 86/090.

«intérêts essentiels» que partagent les Etats membres, puisque cet organe bénéficierait d'une large marge d'appréciation. Tout au plus serait-il possible – encore que peu probable – que la Cour soit amenée à connaître d'un recours contre la décision de traiter certains intérêts comme «essentiels». On ne peut préjuger de ce que serait sa réponse dans ce cas. Peut-être à l'instar de la Cour suprême américaine refuserait-elle de trancher une question aussi éminemment politique. En toute hypothèse, l'ombre du «gouvernement des juges», qui a si souvent plâné sur les débats communutaires, paraît bien lointaine.<sup>9</sup>

#### IV. Aspects institutionnels

28. Il ne saurait être question de passer en revue ici tous les aménagements structurels qui ont été suggérés au cours des derniers mois. Notre propos est plutôt d'examiner par quel biais une solution peut-être apportée aux problèmes fonctionnels envisagés dans la première partie de ce rapport. Ces problèmes peuvent être regroupés en deux questions principales. Comment assurer la cohérence entre la politique étrangère et les questions de *low politics*? Comment rendre plus efficace et plus incisive la politique étrangère conduite par la Communauté et ses membres? Précisons à toutes fins utiles que dans la mesure du possible nous nous sommes efforcés de traiter ces questions structurelles indépendamment du problème d'une éventuelle communautarisation de la politique étrangère. Il est cependant clair que les questions de compétence et de procédure sont étroitement liées.

#### La cohérence entre aspects économiques et politiques

29. Nous avons déjà insisté dans les pages qui précèdent sur la nécessité de renforcer la cohérence entre l'action politique et les domaines qui relèvent à l'heure actuelle des relations extérieures de la Communauté. Cela ne sera possible que si un certain nombre de passerelles institutionnelles sont prévues, et ce à plusieurs niveaux.

---

<sup>9</sup> On notera également que le projet de la Commission écarte expressément toute possibilité de contrôle juridictionnel pour la politique étrangère et de sécurité (article Y 10).



30. Nous ne revenons pas ici sur la nécessité de prévoir un *forum décisionnel unique*, pour traiter de tous les aspects de politique étrangère. Il est cependant utile de souligner que, pour être utile, cette décision doit avoir des effets induits au niveau de la préparation des décisions, soit que l'on étende les fonctions du COREPER pour englober les questions politiques, soit que l'on généralise la tenue de réunions conjointes du COREPER et du Comité politique. Quelle que soit la solution retenue, la représentation des Etats membres à Bruxelles devra être adoptée à la nécessité de prendre en considération les questions politiques.

31. Dans le même ordre d'idées, il paraît logique de reconnaître à la Commission un *droit d'initiative* pour tout ce qui a trait à la politique étrangère, droit d'initiative qu'elle partagerait avec la Présidence et les Etats membres. Il est vrai que depuis que l'Acte unique a reconnu qu'elle devait être «pleinement associée» aux travaux de la coopération politique, la Commission dispose, en fait sinon en droit, de la faculté de formuler des propositions précises. On peut toutefois penser que ses propositions auraient un poids plus grand si ce droit d'initiative était formellement reconnu par le traité, comme l'envisagent les projets de la Commission<sup>10</sup> et du Parlement européen.<sup>11</sup> Sans doute serait-il utile de préciser ce qui n'est qu'implicite dans le projet du Parlement, à savoir qu'un tel droit ne serait pas assorti des garanties institutionnelles envisagées par l'article 149, paragraphe 1 du traité CEE.<sup>12</sup> Ces garanties n'ont de sens que dans la préparation d'actes juridiques, ce qui n'est pas le cas de la plupart des initiatives envisagées dans le cadre de la coopération politique. En revanche, l'article 149 resterait d'application pour toute mesure envisagée sur base d'un autre chef de compétence.

32. *Le rôle du Parlement* peut également être abordé sous l'angle de la cohérence entre *high politics* et *low politics*, car il est clair que, même si l'on rejette l'idée d'une communautarisation de la politique étrangère, ce qui sera décidé quant aux prérogatives du Parlement dans le cadre communautaire aura une incidence sur son rôle dans la politique étrangère. Le Parlement a déjà montré qu'il était capable

<sup>10</sup> Article Y 3, paragraphes 2 et 3.

<sup>11</sup> Article 130 U, paragraphe 3, point a.

<sup>12</sup> Voir en ce sens l'article Y 2, paragraphe 2 *in fine* du projet de la Commission.

d'utiliser à des fins politiques la procédure d'avis conforme prévue pour les accords d'association par l'article 238. Nul ne doute qu'il en irait de même s'il se voyait confier de plus amples pouvoirs dans la procédure législative ou en matière de conclusion des traités. C'est précisément parce qu'il prévoit un renforcement des pouvoirs du Parlement dans ces deux domaines que le projet du Parlement européen peut se montrer relativement elliptique en ce qui concerne la politique étrangère.<sup>13</sup>

### Le cadre institutionnel

33. Au fil des années, la coopération politique s'est dotée d'un embryon de structure institutionnelle propre, destinée à assurer un minimum de stabilité et de continuité aux activités des Douze. Ce particularisme institutionnel tient évidemment à la volonté de maintenir une certaine séparation entre la coopération politique et la Communauté européenne; il est donc légitime de s'interroger sur ce qui adviendrait dans l'hypothèse d'un rapprochement entre ces deux systèmes. Tout comme les précédentes, cette interrogation peut faire l'objet de réponses diverses. Un point mérite cependant d'être souligné: quelles que soient les options qui prévaudront, une réforme qui s'efforcerait d'harmoniser l'action de la Communauté et de ses Etats membres dans tous les domaines des relations internationales se devrait d'éviter tout ce qui pourrait être à la base de tensions institutionnelles.

34. Ainsi, si l'on s'accorde pour juger nécessaire un renforcement des moyens attribués au *Secrétariat de la coopération politique*, son rôle dans la préparation des décisions ne devrait pas changer de façon radicale dans l'hypothèse de la mise en place d'une politique étrangère communautaire. Sa fonction principale resterait l'assistance à la Présidence; son intégration dans le Secrétariat général du Conseil serait donc naturelle. En revanche, on voit mal comment, dans cette hypothèse, le Secrétariat pourrait être appelé à jouer un rôle politique propre. Cela n'ôte rien à l'importance de sa tâche, car l'idée d'un renforcement de la Présidence, avancée dans plusieurs cercles, n'a de sens que si cette dernière peut s'appuyer sur un secrétariat fort, qui soit à même de l'assister dans ses fonctions d'organisation et de

<sup>13</sup> Article 130 U, paragraphe 3, point e.



représentation.<sup>14</sup> Ne pourrait-on pas par exemple envisager que le Chef du Secrétariat préside les réunions du Comité politique, et ses principaux adjoints les groupes de travail? Dans cette optique, on peut penser qu'indépendamment des droits qui lui sont formellement reconnus, le Chef du Secrétariat finirait par exercer une sorte de «magistrature d'influence» semblable à celle du Secrétaire général de l'U.E.O.

35. Il a également été beaucoup question du rôle du *Conseil européen* en ce qui concerne la politique étrangère. Sur ce point, une distinction s'impose. Dans la coopération politique comme dans les affaires communautaires, le Conseil européen a souvent joué un rôle d'orientation, en exprimant de manière solennelle les positions communes des Douze. Il serait naturel, en cas de communautarisation progressive de la politique étrangère, que le soin d'identifier les domaines dans lesquels les Etats membres partagent des intérêts essentiels lui soit confié. Cependant, à moins de changer de façon radicale l'organisation de ses travaux et la fréquence de ces réunions, le Conseil européen ne paraît pas en mesure d'assurer la responsabilité de la gestion quotidienne d'une politique étrangère renforcée. En voulant lui confier un ensemble de tâches mi-administratives, mi-politiques, on risque fort d'entraver le bon fonctionnement de ses travaux et de mettre en échec sa fonction de dernier ressort. Ce serait là une situation pour le moins paradoxale, puisque la Communauté verrait ses compétences accrues sans être pour autant en mesure de les exercer pleinement.

### La prise de décision

36. Plusieurs Etats membres ont fait valoir que les décisions pourraient être plus rapides, et la politique étrangère de la Communauté et de ses Etats membres plus incisive, si le *vote à la majorité* était possible dans certains cas, ce qui permettrait d'éviter les difficultés inhérentes à la nécessité d'un consensus.

37. La portée de ce changement n'est pas nécessairement aussi considérable qu'on ne l'imagine généralement. Un grand nombre des éléments qui ont contribué au succès de la coopération politique -

---

<sup>14</sup> Sur ce point, voir *infra*, § 46.



consultations, échanges d'informations et d'opinions – tiennent à la qualité des rapports tissés patiemment entre les Etats membres. A ce niveau, la possibilité d'un vote n'est d'aucune utilité, puisqu'aucune décision n'est envisagée. Qui plus est, le concept même de coopération politique repose sur l'idée que les Etats membres, surmontant des traditions historiques divergentes, intègrent dans leur propre politique étrangère les positions arrêtées en commun. Cette discipline est évidemment plus aisée lorsqu'ils s'identifient à la décision qui a été prise. Après tout, même dans le cadre communautaire, où elle était expressément prévue, la possibilité d'un vote a donné lieu en juin 1965 à une crise politique grave, qui a longtemps pesé sur les Communautés. Il y a donc un risque réel que le recours au vote n'altère la qualité des rapports entre les Etats membres. C'est là un élément important car, à moins d'une communautarisation totale, qui ne semble ni souhaitable, ni réaliste, les Etats membres conserveront un rôle essentiel dans la mise en œuvre des décisions communes.

38. Comment éviter que ne se cristallisent des clivages trop nets, qui menaceraient la stabilité du système communautaire?

L'Acte unique offre plusieurs exemples intéressants à cet égard: si la possibilité d'un vote a permis de débloquer un certain nombre de dossiers, il serait fallacieux de prétendre qu'elle a entraîné une dérive majoritaire. Il peut donc être utile de s'inspirer de cet acquis pour identifier les garanties qui pourraient être offertes aux Etats membres.

39. La première de ces garanties consisterait à *limiter les domaines où un vote est possible*. En cas de communautarisation progressive, par exemple, il serait logique que la définition des «domaines d'intérêt essentiel» soit arrêtée à l'unanimité, puisqu'une telle décision aurait la portée d'une révision du traité. On pourrait aussi se contenter de prévoir un vote à la majorité pour l'adoption des mesures d'application d'une décision-cadre qui, elle, aurait été adoptée à l'unanimité, sur le modèle de ce qui est prévu à l'article 103 du traité CEE pour la politique monétaire. On pourrait enfin laisser au Conseil des ministres la faculté d'identifier les domaines dans lesquels les décisions à la majorité seront possibles, comme le permet l'article 130 S pour la

politique de l'environnement.<sup>15</sup> Dans tous ces cas de figure, il est peu probable qu'une décision adoptée à la majorité porte atteinte aux intérêts essentiels d'un Etat membre.

40. Par ailleurs, le vote à la majorité serait moins menaçant pour les Etats membres si ceux-ci se voyaient offrir des possibilités de *dérogations* qui leur permettraient, le cas échéant, de se soustraire à l'emprise d'une décision adoptée à la majorité. On objectera peut être que cela conduirait à un résultat paradoxal, puisque l'idée de base de la réforme est précisément de permettre aux Douze de parler plus fréquemment d'une seule voix. Toutefois, le paradoxe n'est apparent: il vaut mieux n'agir qu'à onze, ou même qu'à dix, plutôt que de ne pas agir du tout. Dans le passé, les dérogations prévues par l'article 224 du traité CEE ont permis à certains Etats d'accepter que des sanctions soient arrêtées par la Communauté à l'encontre de l'Argentine à la suite de l'invasion des Falklands.

41. Techniquement parlant, plusieurs possibilités sont envisageables. On peut bien sûr prévoir qu'une décision adaptée à la suite d'un vote ne serait pas opposable aux Etats membres qui feraient valoir qu'elle menacerait leurs intérêts essentiels. On peut aussi chercher à restreindre l'usage des dérogations en conférant au Conseil le soin de décider de l'éventualité de clauses de sauvegarde,<sup>16</sup> sur le modèle de l'article 100 A, paragraphe 5, ou en restreignant à des cas spécifiques la possibilité de dérogations, comme le fait le projet du Parlement européen, qui se réfère à l'article 224. Toutefois, cette seconde solution laisse planer l'ombre d'un contrôle judiciaire sur les dérogations, ce qui n'est sans doute pas souhaitable.

42. Les remarques qui précèdent ne concernent que les questions qui relèvent à l'heure actuelle de la coopération politique. Dans le cas d'une

<sup>15</sup> Telle est la solution retenue par la Commission pour la politique commune de sécurité (article Y 13, paragraphe 3).

<sup>16</sup> Pour ce qui est de la politique étrangère, la Commission propose de confier ce droit au Conseil européen, qui statuerait sur ce point lors de la détermination des domaines d'intérêt commun (article Y 3, paragraphe 1). En revanche, en ce qui concerne la politique de sécurité, la décision en matière de dérogations reviendrait au Conseil (article Y 13, paragraphe 4).



fusion avec la Communauté, il serait utile de préciser, comme l'a fait le Parlement européen, que toutes les mesures prises dans les domaines où le droit communautaire prévoit d'ores et déjà une possibilité d'action de la Communauté doivent être adoptées conformément aux procédures en vigueur, de façon à préserver l'acquis communautaire.<sup>17</sup>

### La mise en œuvre de la politique étrangère

43. Etant donné le nombre d'options ouvertes en ce qui concerne l'élaboration de la politique étrangère, il est difficile de préjuger de ce que pourrait être sa mise en œuvre. Il semble toutefois vraisemblable que, quelle que soit la solution retenue, les Etats membres conserveront un rôle central à ce niveau.<sup>18</sup>

44. Dans la plupart des solutions envisagées, la *Présidence*, s'appuyant sur le système de la *troïka* et assistée par un secrétariat renforcé, est appelée à conserver sans doute une fonction essentielle de porte-parole et de représentation extérieure pour tous les aspects politiques des relations extérieures. Or les relations internationales se prêtent mal à un découpage entre questions politiques et relations extérieures *stricto sensu*. On peut donc prévoir que, plus encore que par le passé, la Présidence et la Commission seront appelées à travailler côte à côte, chacune avec leurs compétences propres, dans nombre d'enceintes internationales.<sup>19</sup> Aussi inconfortable qu'il puisse paraître, ce système de représentation bicéphale n'est pas sans équivalent dans les systèmes fédéraux, où il n'est pas rare de voir les représentants du pouvoir central et des Etats membres participer de concert à des négociations internationales. Plus que comme une anomalie, ce surcroît de complexité doit être vu comme le prix du pluralisme.

<sup>17</sup> Article 130 U, paragraphe 5 du projet du Parlement. Voir aussi l'article Y 28 du projet de la Commission pour ce qui est des accords internationaux.

<sup>18</sup> De façon symptomatique, le projet du Parlement européen, qui prévoit l'établissement d'une «politique étrangère commune», mentionne explicitement les Etats membres parmi les organes appelés à intervenir dans sa mise en œuvre (article 130 U, paragraphe 3, point d).

<sup>19</sup> Voir article Y 7, paragraphe 1, du projet de la Commission.



45. Le développement d'une politique étrangère communautaire impliquerait inévitablement un alourdissement des charges, pourtant déjà considérables, de la Présidence. Il y a donc lieu de s'interroger sur les moyens qui pourraient permettre d'éviter que cette évolution ne conduise à des dysfonctionnements.

46. Une première solution serait d'étendre les missions conférées au *Secrétariat de la coopération politique*, dont la fonction première consiste à épauler la Présidence. Le Secrétariat pourrait ainsi jouer un rôle accru dans les relations avec le monde extérieur et participer de façon active aux initiatives diplomatiques destinées à mettre en œuvre les décisions arrêtées par le Conseil. Non contente d'alléger la tâche de la Présidence, cette solution conférerait une plus grande stabilité et une plus grande continuité à la politique étrangère des Douze, tout en offrant à leurs partenaires étrangers un point de repère stable qui a fait défaut jusqu'ici.

47. Une autre voie qui pourrait être explorée consisterait à développer la *division des tâches entre les Etats membres*, qui a trouvé un commencement de concrétisation avec le système de la Troïka. Dans le même esprit, on pourrait envisager de confier des missions spécifiques à certains Etats membres, qui agiraient au nom des Douze dans une région ou dans un domaine où ils possèdent une expertise particulière. On pourrait de la sorte tirer profit des intérêts traditionnels de certains Etats membres dans l'une ou l'autre région du globe. De même, des diplomates pourraient être détachés de leur ministère d'origine auprès des délégations de la Communauté dans les pays tiers, au sein desquelles ils seraient chargés de suivre les dossiers politiques. Ce sont toutefois là des décisions qui dépassent le cadre d'une réforme de traité.

48. *Les rapports entre la politique communautaire et les politiques nationales* méritent également que l'on s'y attarde. Il serait sans doute utile de cerner avec plus de précision que ne le fait l'Acte unique les rapports qui doivent être établis entre l'action conjointe des Douze et les initiatives individuelles des Etats membres, de manière à éviter toute discordance. La Commission a repris dans sa proposition une série de dispositions qui figuraient dans le Titre III de l'Article unique, et dont

elle a affermi le langage.<sup>20</sup> Toutefois, en cas d'intégration de la politique étrangère dans un cadre communautaire, l'article 5 du traité, qui interdit «toutes mesures susceptibles de mettre en péril la réalisation des buts ... du traité», imposera aux Etats membres une stricte discipline, ce qui pourrait rendre superflues la plupart de ces dispositions.<sup>21</sup>

## V. La coopération en matière de sécurité et de défense

### Le contexte général

49. Les bouleversements des deux dernières années ont remis en question nombre de schémas dans le domaine de la sécurité. Le vent de liberté qui a soufflé sur l'Europe de l'Est a entraîné l'effondrement du Pacte de Varsovie. La crise que traverse l'Union soviétique marque la fin d'un monde bipolaire. Mais la fin de la logique d'affrontement entre les superpuissances qui avait caractérisé la guerre froide n'implique pas nécessairement l'apparition d'une ère d'harmonie dans les relations internationales ou le triomphe du droit sur la force. La crise du Golfe est là pour nous rappeler que nombre de foyers d'instabilité demeurent, qui menacent de déboucher sur des conflits régionaux.

A des degrés divers, tous ces événements rendent nécessaire la définition d'un nouvel ordre européen de la sécurité; la question du degré de coopération des Douze dans ce domaine revêt donc aujourd'hui une actualité nouvelle.

50. Dans cette phase de mutations accélérées, les certitudes sont peu nombreuses. Cependant, quelques points de repère émergent avec netteté.

L'Alliance atlantique doit demeurer: tous ses membres s'en sont déclarés convaincus, et nombre d'entre eux ont souligné l'importance qu'ils attachaient à ce lien transatlantique. Certes, la menace qui était à son origine s'est éloignée, tout en changeant de substance, mais elle

---

<sup>20</sup> Article Y 4.

<sup>21</sup> La remarque vaut notamment pour le paragraphe 5 du projet d'article Y 4, qui exige une réunion du Conseil avant toute action unilatérale des Etats membres, en cas de situation d'une gravité particulière. Comme on sait, cette disposition a suscité des réactions assez vives de certains Etats membres.



subsiste, et un dérapage de l'expérience Gorbatchev pourrait lui rendre son actualité.

Cependant, les rapports transatlantiques sont en cours de transformation. L'opinion publique américaine a déjà montré par le passé des signes d'impatience à l'égard ce qui apparaissait comme un manque de détermination des Européens, et l'on peut penser qu'elle réclamera dans le futur un engagement plus décidé de leur part. Nombre de défis nouveaux, à commencer par celui du Golfe, affectent de manières différentes les intérêts de l'Europe et ceux des Etats-Unis, et ces derniers ne paraissent pas prêts à assurer indéfiniment un effort militaire sans commune mesure avec celui de l'Europe. Qu'ils le veuillent ou non, les Européens seront donc appelés à assumer des responsabilités plus grandes dans le cadre de l'Alliance.

### Les données du problème

51. Il est naturel, dans ce contexte, de s'interroger sur leur volonté de coopérer dans le domaine de la sécurité et de la défense. Les problèmes qui entourent cette coopération sont connus. Pour des raisons diverses, certains Etats membres de la Communauté européenne ne se sentent pas en mesure d'adhérer à une dimension européenne complète de la sécurité. De là une multiplication des forums de discussion, avec les difficultés de coordination que cela implique. S'il est un domaine dans lequel l'image d'une «Europe à plusieurs vitesses» correspond à la réalité, c'est bien celui de la sécurité. Comme on l'a dit plus haut, cette situation amoindrit la capacité de réponse collective des Douze car, dans un monde où les aspects non militaires de la sécurité revêtent une importance croissante, la ligne de démarcation entre politique étrangère et politique de sécurité est aussi difficile à tracer que celle qui sépare *high politics* et *low politics*.

52. A l'heure actuelle, des réformes sont envisagées à deux niveaux: un élargissement de la concertation entre les Douze sur les problèmes de sécurité et, en ce qui concerne la défense proprement dite, un développement des rapports avec l'U.E.O., éventuellement élargie. Il n'est cependant pas sûr que ces aménagements suffisent pour faire face aux difficultés qui viennent d'être mentionnées. D'une part, pour les



Etats soucieux de leur indépendance, l'adhésion à l'U.E.O. risque de se heurter aux mêmes objections qu'un éventuel développement de la coopération entre les Douze. D'autre part, le maintien d'organisations distinctes laissera subsister un certain nombre de difficultés. Insister sur une répartition rigide des tâches entre la Communauté et l'U.E.O. rendra assez difficile la synergie entre les deux ensembles. A l'inverse, quels que soient les liens de collaboration qui pourront être tissés, on voit mal comment l'U.E.O. pourrait se transformer en une sorte de «bras armé» de la Communauté tant que leur composition différera.

53. Le problème central tient donc en deux questions. Est-il possible de renforcer la coopération en matière de sécurité et de défense entre les Douze, sans que ceux des Etats membres qui, pour des raisons institutionnelles ou autres, éprouvent des difficultés à s'engager dans une action commune ne s'y voient entraînés contre leur gré? D'autre part, le développement de la concertation à Douze ne risque-t-il pas d'entraver les efforts de ceux qui souhaiteraient mettre sur pied des formes de collaboration plus poussées, en les soumettant à la menace d'un veto des plus réticents de leurs partenaires? Le problème revêt également une dimension symbolique non négligeable, car la manière dont les Douze répondront aux questions qui précèdent aura certainement une incidence sur leurs rapports avec les Etats-Unis.

### **Eléments d'une solution**

54. D'un point de vue juridique, la réponse à la première question est positive. Même s'il a une valeur juridique, un engagement à se consulter n'impose que des obligations formelles, et ne porte pas atteinte à la liberté de manœuvre des parties. Pour prendre un exemple précis: tant que la règle du consensus demeurera, l'article 30 (6) de l'Acte unique, même affirmé dans son langage et étendu à l'ensemble des problèmes de sécurité, laisserait les Etats membres libres de refuser toute action à laquelle ils estimerait ne pouvoir souscrire. On peut d'ailleurs penser que pour les Etats qui ne font pas partie de l'U.E.O., la mise sur pied d'un système de coopération en matière de défense inspiré des mécanismes actuels de la coopération politique comporterait moins de problèmes que l'établissement de liens avec une organisation plus

intégrée comme l'U.E.O. Tout comme la coopération politique, ce système pourrait favoriser l'émergence d'une «communauté de vues» et déboucher à terme sur une forme de «communauté d'action».

55. On objectera peut-être qu'il ne s'agirait alors que d'un simple changement de façade, insuffisant pour répondre aux aspirations des plus ambitieux des Etats membres. Techniquement parlant, cela n'a rien d'inévitable. On pourrait très bien envisager des formes de *participation modulée*, grâce auxquelles seuls les Etats qui l'accepteraient seraient liés par les décisions adoptées en commun. Le droit communautaire offre nombre d'exemples d'actes qui, bien qu'adoptés par le Conseil, ne sont applicables qu'à certains Etats membres. Transposée au niveau qui nous intéresse, cette technique pourrait par exemple permettre aux Etats membres qui le souhaitent de décider d'actions communes à mener en matière de défense, sans se heurter à l'opposition de ceux qui ne peuvent souscrire à ces mesures, puisque ces derniers ne courraient pas le risque de se voir entraînés plus loin qu'ils ne le souhaitent.

56. En combinant ces deux éléments, on pourrait concevoir un système dans lequel tant la *concertation* en matière de sécurité et de défense que certaines formes d'*action commune* seraient possibles. Cette solution offrirait l'avantage d'apporter une réponse concrète aux problèmes fonctionnels qui résultent de la répartition actuelle des tâches entre la Communauté, la coopération politique et l'U.E.O., puisqu'elle impliquerait une véritable synergie dans la préparation des décisions à tous les niveaux. Son principal intérêt tient à ce qu'elle élargirait la gamme des possibilités d'action sans pour cela que les Etats membres ne risquent de se voir liés contre leur gré. Dans un premier temps, les efforts développés à douze ne devraient pas empêcher un renforcement de l'U.E.O. et l'établissement d'une coopération aussi étroite que possible entre les Douze et cette dernière.

57. Ce système de participation modulée n'est pas sans équivalent sur la scène internationale. Si le Canada, Etat bilingue comme on sait, est membre des instances de la Francophonie, seules les Provinces intéressées participent aux programmes élaborés dans ce cadre. Différents procédés ont été utilisés pour restreindre à ces seules



Provinces la portée territoriale des engagements qui sont souscrits dans ce contexte.

L'idée d'une participation modulée est d'ailleurs moins éloignée de la réalité actuelle qu'on ne pourrait le croire. L'attitude de la coopération politique à l'égard du conflit du Golfe en offre un exemple intéressant. On a beaucoup glosé au cours des dernières semaines sur les différences d'appréciation entre les Douze. En dépit de contrastes indéniables, la réalité était plus nuancée que beaucoup d'observateurs ne semblaient le croire: si les Douze se sont trouvés d'accord pour affirmer leur soutien aux objectifs fixés par les résolutions du Conseil de sécurité, seuls certains d'entre eux ont jugé possible de participer aux opérations militaires. Cela n'a pas empêché la Communauté et ses Etats membres d'exprimer «leur solidarité ... avec ceux d'entre eux, ainsi qu'avec les autres membres de la communauté internationale dont les forces sont engagées dans le rétablissement de la légalité.»<sup>22</sup> Cette solidarité a par la suite été concrétisée dans les faits – non sans problème, il est vrai, mais après tout, le choix entre la paix et la guerre ne s'est-il pas avéré tout aussi douloureux dans nombre d'Etats unitaires?

Même s'il ne conduisait pas à un résultat substantiellement différent, un système de participation modulée à la politique étrangère permettrait d'assurer une meilleure coordination entre les différentes initiatives adoptées par la Communauté et ses Etats membres, en évitant les discordances trop criantes. Il est probable que leur crédit collectif en sortirait renforcé.

58. Cet exemple illustre bien, semble-t-il, l'existence d'un éventail assez large de solutions juridiques qui peuvent permettre de rencontrer les préoccupations contrastées des Etats membres. Certes, le problème comporte également des aspects symboliques essentiels, que l'on ne peut ignorer. Nul doute que dans un futur proche l'intégration différenciée restera la règle. Raison de plus, pourrait-on penser, pour s'efforcer de réduire les inconvénients liés à la prise de décision dans des enceintes différentes.

---

22 Déclaration du 17 janvier 1991.



## VI. Conclusion

59. Comme nous l'avons indiqué en commençant, notre ambition n'était pas de construire pierre par pierre un modèle unique, mais plutôt de passer en revue les principaux éléments des réformes qui sont en cours de discussion. A l'issue d'un examen de ce genre, toute conclusion revêt fatalement un caractère provisoire. Nous nous limiterons donc à tirer deux leçons d'ordre méthodologique de ce tour d'horizon.

60. Comme tous les systèmes décentralisés, le système communautaire est marqué par un degré élevé de complexité. A la délimitation des compétences respectives de la Communauté et de ses Etats membres se superpose la question des rapports entre les différentes institutions communautaires. S'il est naturel dans ce contexte que l'on s'efforce de préciser autant que faire se peut les droits et les devoirs de chacun, on doit toutefois se garder de tout excès de zèle. Plus les solutions de compromis qui seront dégagées seront précises et détaillées, moins elles se prêteront à une évolution que de nouveaux changements pourraient rendre nécessaires. Il importe donc de distinguer ce qui doit nécessairement figurer dans un traité remodelé et ce qui pourrait faire l'objet de mesures *ad hoc*, semblables à celles prises au lendemain de l'Acte unique par la décision du 28 février 1986.

61. La remarque dépasse d'ailleurs le niveau de la technique législative. L'exemple de l'Acte unique, dépassé par les événements quelques années après son entrée en vigueur, doit être un sujet de réflexion pour tous. Toute réforme constitutionnelle – car c'est bien de cela qu'il s'agit – est par définition laborieuse, car elle implique une projection dans le futur et une confrontation entre des modèles différents. Dans tout système politique, ce sont là des processus qui absorbent une énergie considérable, et détournent d'autres tâches des ressources importantes. Un système politique à l'Etat de chantier permanent ne saurait fonctionner de façon efficace.

62. Toutes ces raisons militent en faveur d'une certaine souplesse dans les décisions qui doivent être prises. Le traité à venir ne représentera qu'une étape dans le processus d'intégration, dont le but ultime reste incertain. La remarque vaut, nous semble-t-il, quelle que soit la solution

qui prévaudra en matière de compétences communautaires et de règles décisionnelles. L'utilité de toute réforme dépendra en large mesure de la possibilité qu'auront les instruments nouveaux de s'adapter à des circonstances changeantes sans qu'il soit nécessaire de passer par le cap – toujours difficile – d'une nouvelle révision du traité. Plus qu'une structure élaborée, c'est un ensemble de procédures destinées à faciliter cette évolution qu'il convient maintenant de définir.

## Annexe I

### **Propositions du Parlement européen dans le cadre de la conférence intergouvernementale sur l'Union politique (extraits)**

#### **Article 2 – Remplacer:**

La Communauté a pour mission, par l'établissement d'un marché commun et par la mise en œuvre d'actions communes dans les domaines social, de l'emploi et de l'environnement, de promouvoir, sur le plan intérieur, le rapprochement progressif des politiques économiques des Etats membres, l'instauration d'une politique économique et monétaire commune, un développement harmonieux écologiquement soutenable, des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, une expansion qualitative et équilibrée, une stabilité accrue, un relèvement accéléré du niveau de vie, une convergence des conditions de vie et de travail dans la voie du progrès et des relations plus étroites entre les Etats qu'elle réunit et la correction des déséquilibres régionaux.

Dans ses relations internationales, la Communauté a pour mission, par l'adoption de politiques communes, la mise en œuvre d'actions communes et la coordination étroite des politiques nationales, de promouvoir la sécurité, la paix, la coopération pour tous les peuples du monde, le désarmement et la libre circulation des personnes et des idées. Elle tend à promouvoir l'amélioration des relations commerciales et monétaires internationales, ainsi que le développement harmonieux et juste de tous les peuples du monde pour leur permettre de sortir du sous-développement et de la faim et d'assurer à tous les êtres humains des conditions de vie dignes et le plein exercice de leurs droits politiques, économiques et sociaux.

#### **Article 3 – Ajouter:**

...

m) l'instauration d'une politique étrangère communautaire,

...



### **Article 3 bis**

La Communauté n'agit que pour mener les tâches qui lui sont confiées par les traités et pour réaliser les objectifs définis par ceux-ci. Au cas où des compétences ne sont pas exclusivement ou pas complètement dévolues à la Communauté, celle-ci, dans la mise en œuvre de son action, agit dans la mesure où la réalisation de ces objectifs exige son intervention parce que leurs dimensions ou leurs effets dépassent les frontières des Etats membres ou peuvent être entrepris de manière plus efficace par la Communauté que par les Etats membres œuvrant séparément.

### **Article 116**

Dans la mesure où la Communauté et des Etats membres individuels sont à la fois membres d'organisations internationales, ils mènent une action commune sur toutes les questions qui ne relèvent pas de la compétence communautaire mais revêtent un intérêt particulier pour la Communauté sans porter atteinte aux compétences attribuées à celle-ci. A cette effet, la Commission soumet au Conseil, qui statue à la majorité qualifiée, après avoir consulté le Parlement européen, des propositions relatives à la portée et à la mise en œuvre de cette action commune.

Deuxième alinéa: supprimé.

### **Article 130 U**

1. La Communauté a pour objectif, dans le domaine de la politique étrangère, de sécurité et de défense, fondée sur les principes de la solidarité entre les Etats membres et du caractère inviolable de leurs frontières:

- la sauvegarde de la paix et de la sécurité, le règlement pacifique des différends dans le respect du droit international et la prévention des agressions;
- la réduction mutuelle équilibrée et contrôlable des forces militaires et des armements;
- le renforcement de la paix sociale et de l'organisation internationale dans le respect des droits de l'homme et le relèvement du niveau de vie dans les pays en voie de développement.

2. Dans tous ces domaines, la Communauté vise à mettre en œuvre des politiques communes sur toutes les matières dans lesquelles les Etats membres partagent des intérêts essentiels.

3. La politique étrangère de la Communauté dans le domaine de la politique commerciale, monétaire et dans les domaines dans lesquels la Communauté dispose de compétences internes est mise en œuvre conformément aux procédures prévues dans le traité.

La politique étrangère et de sécurité de la Communauté est élaborée conformément aux principes et procédures ci-après:

- a) la Communauté élabore et définit progressivement des points de vue européens communs dans les domaines de la paix, de la sécurité, du désarmement, des droits de l'homme et de l'inviolabilité des frontières extérieures des Etats membres ainsi que de la sauvegarde de leurs intérêts économiques internationaux communs. Elle décide, le cas échéant, d'actions communes. Dans cette mesure, la Commission et les Etats membres disposent d'un droit d'initiative;
- b) les droits et obligations particuliers de certains Etats membres en matière de politique étrangère, de sécurité et de défense ne sont pas affectés par les dispositions du présent article;
- c) le Conseil, avec la participation de la Commission, prend les décisions qui s'imposent à la majorité qualifiée, conformément à la procédure prévue à l'article 148, paragraphe 2, deuxième alinéa. Toutefois:
  - le Conseil, statuant à la même majorité, peut, exceptionnellement, autoriser un ou plusieurs Etats membres à s'écarter des politiques et actions communes ou à adopter une position distincte;
  - si, après l'adoption d'une politique ou d'une action, un Etat membre estime nécessaire d'appliquer des mesures nationales différentes ou d'adopter une position distincte, pour les raisons visées à l'article 224 du présent traité, il doit en notifier le Conseil;
- d) la politique étrangère de la Communauté est conduite, selon le cas, par le Conseil, par la Commission et par les Etats membres. La



Communauté élabore les mécanismes régissant la conduite de sa politique étrangère (en particulier, la Commission assure la représentation extérieure de la Communauté en faisant notamment un usage approprié de ses représentations dans les pays tiers);

- e) le Parlement doit être associé à la formulation de la politique étrangère, de sécurité et de défense de la Communauté et contrôle sa mise en œuvre.

4. Aux fins énoncées au présent article, l'action de la Communauté en matière de sécurité s'applique, aux conditions et au rythme prévus par le présent traité, aux secteurs suivants:

- la coopération industrielle et technique dans le secteur militaire,
- le transfert de technologies militaires à des pays tiers, le contrôle des exportations et la non-prolifération,
- la dimension de la sécurité dans le cadre de la CSCE,
- les négociations sur le désarmement et les mesures de confiance réciproque, en particulier dans le cadre de la CSCE,
- la participation à des initiatives militaires et à leur coordination, en particulier dans le contexte des actions décidées par les Nations Unies,
- les engagements en matière de sécurité et de défense prévus par le traité de l'UEO.

5. Lorsque les décisions de politique étrangère et de sécurité nécessitent l'application de mesures communautaires pour lesquelles il existe déjà une base juridique dans le cadre de la législation communautaire, ces mesures sont prises conformément aux procédures communautaires en vigueur.

6. Dans les domaines relevant encore de la politique étrangère des Etats membres, ceux-ci évitent toute action ou prise de position nuisant à leur efficacité en tant que force cohérente dans les relations internationales ou au sein des organisations internationales.

#### Introduire un article 130 V:

Dans le cadre des organisations internationales, les Etats membres doivent agir en conformité avec les politiques adoptées.



## Article 228

1. Dans les cas où la Communauté doit conclure des accords avec un ou plusieurs Etats ou une organisation internationale, ces accords sont négociés et conclus par la Commission.

La Commission informe le Parlement et le Conseil de son intention d'engager des négociations en vue de la conclusion d'un accord et leur communique en temps utile, pour approbation, les orientations qu'elle propose quant au déroulement des négociations.

Au cours des négociations et avant la conclusion de tout accord, le Parlement et le Conseil peuvent transmettre des recommandations à la Commission. Avant de conclure un accord, la Commission informe le Parlement et le Conseil des résultats des négociations.

Toutefois, la Commission doit solliciter l'autorisation du Parlement et du Conseil pour conclure un accord qui modifie des dispositions importantes du droit communautaire ou qui a un impact important sur le budget.

La Commission doit également solliciter cette autorisation si le Parlement ou le Conseil ont formulé une telle exigence avant l'ouverture des négociations ou à tout autre moment pour autant que la demande émane du Conseil et du Parlement conjointement.

Le Parlement, le Conseil ou un Etat membre peut recueillir au préalable l'avis de la Cour de justice sur la compatibilité de l'accord envisagé avec les dispositions du présent traité. L'accord qui a fait l'objet d'un avis négatif ne peut entrer en vigueur que dans le cadre d'une procédure de révision du traité.

2. Les accords conclus dans les conditions fixées ci-dessus lient les institutions de la Communauté et les Etats membres.

## Annexe II

### Propositions de la Commission en matière de politique extérieure commune (extraits)

#### Article Y0

La politique extérieure commune comprend la politique étrangère et de sécurité commune, la politique économique extérieure et la politique de coopération au développement ainsi que les relations extérieures dans les autres domaines qui sont de la compétence de l'Union. Dans la conduite de cette politique, l'Union vise à promouvoir la démocratie, l'Etat de droit et le respect des droits de l'homme.

#### CHAPITRE I

##### *La politique étrangère et de sécurité commune*

#### Article Y1

L'Union conduit une politique étrangère et de sécurité commune qui vise à maintenir la paix et la stabilité internationale, à développer des relations amicales avec tous les pays, en tenant compte également des relations particulières des différents Etats membres. Cette politique est régie par des dispositions générales et par des dispositions particulières en matière de défense et de sécurité.

#### Section première: Dispositions générales

#### Article Y2

La politique étrangère et de sécurité commune repose, pour sa mise en œuvre, sur une distinction entre les questions considérées d'intérêt essentiel pour l'Union et les autres questions relevant de ce domaine.

#### Article Y3

1. Afin d'assurer l'efficacité de l'action commune de l'Union dans le domaine de la politique étrangère commune et l'établissement de principes et d'objectifs communs, et sans préjudice des compétences découlant des autres dispositions des traités, le Conseil européen, à l'initiative soit de la présidence, soit de la Commission, soit d'une majorité simple d'Etats membres, détermine, après avoir entendu le

Parlement européen, les questions d'intérêt essentiel commun. Le Conseil européen, lors de la détermination des intérêts communs essentiels, prévoit les conditions dans lesquelles un Etat membre est dispensé à sa demande des obligations que comporte l'action commune. Cet Etat membre s'abstient de toutes mesures susceptibles d'affecter l'exécution des décisions de l'Union.

2. Pour les questions déclarées d'intérêt essentiel commun, à défaut d'autres dispositions du traité, le Conseil statuant à la majorité prévue à l'article 148, paragraphe 2, deuxième tiret, à l'initiative soit de la présidence, soit de la Commission, soit d'une majorité simple d'Etats membres:

- définit les principes de la politique commune;
- décide des actions à conduire qu'elles soient mises en œuvre par l'Union ou les Etats membres.

Lors de l'adoption des décisions du Conseil en vertu du présent article, l'article 149, paragraphe 1 n'est pas applicable.

#### **Article Y4**

1. Pour les questions qui n'ont pas encore été déclarées d'intérêt essentiel, les Etats membres et la Commission se coordonnent au sein du Conseil sur toute question de politique extérieure ayant un intérêt général afin d'assurer que leur influence combinée s'exerce de la manière la plus efficace par la concertation, la convergence de leurs positions et la réalisation d'actions communes.

A cette fin, les Etats membres se consultent mutuellement et avec la Commission sur toutes les actions envisagées dans le cadre des politiques extérieures nationales.

2. Afin d'accroître leur capacité d'action conjointe, les Etats membres assurent le développement progressif et la définition de principes et d'objectifs communs.

3. Les Etats membres s'abstiennent de faire obstacle à la formulation du consensus et à l'action conjointe qui pourrait en résulter.

4. Chaque Etat membre, dans ses prises de position et dans ses actions nationales, tient pleinement compte des positions des autres



partenaires, prend dûment en considération l'intérêt que présentent l'adoption et la mise en œuvre de positions communes et évite de nuire à l'efficacité de l'Union en tant que force cohérente dans les relations internationales ou au sein des organisations internationales. La détermination de positions communes constitue un point de référence pour les politiques nationales.

5. Si un Etat membre estime qu'une situation d'une gravité particulière ou des circonstances exceptionnelles exigent une action de sa part, il saisit, avant d'agir, le Conseil, qui statue sans délai, dans les conditions prévues à l'article Y3 paragraphe 2 sur l'opportunité d'une action de l'Union.

#### **Article Y5**

Le Parlement européen est étroitement associé à la définition et à la conduite de la politique étrangère et de sécurité commune. A cette fin, le Conseil et la Commission informent régulièrement le Parlement européen des thèmes traités dans le cadre de cette politique et veillent à ce que les vues du Parlement européen soient dûment prises en considération.

Chaque année, le Parlement délibère sur la politique étrangère et de sécurité commune. Il entend à cette occasion les explications du Conseil et de la Commission. En outre, à la demande du Parlement européen ou de leur propre initiative, le Conseil et la Commission peuvent être entendus par les commissions parlementaires.

#### **Article Y6**

La préparation des travaux et des décisions du Conseil et le suivi de leur application s'effectue au sein du Secrétariat général du Conseil en coopération organisée avec la Commission.

Le comité des représentants permanents des Etats membres a pour tâche de préparer les travaux du Conseil en matière de politique étrangère et de sécurité commune et d'exécuter les mandats qui lui sont confiés par celui-ci à cette fin.

#### **Article Y7**

1. Dans les matières relevant de la politique étrangère et de sécurité commune, l'Union est représentée par la présidence du Conseil et par la

Commission, le cas échéant assistés par l'Etat membre qui a assuré la présidence suivante dans les relations avec les pays tiers, au sein des organisations internationales et dans le cadre des conférences internationales.

Le Conseil, statuant à la majorité prévue à l'article 148, paragraphe 2, deuxième tiret, sur proposition de la Commission ou d'un Etat membre peut confier à un ou plusieurs Etats membres la présentation de la position de l'Union dans des cas particuliers tels que celui du Conseil de sécurité de l'ONU, des organes de l'Alliance atlantique et de l'UEO.

2. Afin d'assurer une meilleure représentation de l'Union, les Etats membres et la Commission, grâce à une assistance et une information mutuelles, intensifient la coopération entre leurs représentations accréditées dans les pays tiers et auprès d'organisations internationales.

#### **Article Y8**

Les politiques extérieures des Etats membres ainsi que les actions de l'Union au titre des autres dispositions du traité doivent être cohérentes avec la politique étrangère et de sécurité commune.

Dans les cas où il existe un risque d'incohérence, la Commission ou tout Etat membre peut demander la convocation du Conseil qui délibère en vue d'une décision selon la procédure prévue à l'article Y3, paragraphe 2.

#### **Article Y9**

L'Union organise chaque fois qu'elle le juge utile, un dialogue politique avec les pays tiers et les groupements régionaux.

#### **Article Y10**

Les articles 164 à 188 du traité ne sont pas applicables aux dispositions du présent chapitre.

Section deuxième: La politique commune de sécurité

#### **Article Y11**

La politique commune de sécurité fait partie intégrante de la politique étrangère de l'Union. Elle vise à renforcer la sécurité e l'Europe et le maintien de la paix dans le monde conformément à la Charte des

Nations Unies. Elle s'appuie à cette fin sur la coopération menée dans le cadre de l'UEO. Elle doit permettre d'établir à terme une défense européenne commune dans le plein respect des engagements au sein de l'Alliance atlantique.

### **Article Y12**

Au cas où un des Etats membres serait l'objet d'une agression armée en Europe, les autres lui porteront, conformément aux dispositions de l'article 51 de la Charte des Nations Unies, aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, militaire et autres.

### **Article Y13**

1. Sans préjudice des compétences découlant des autres dispositions du Traité, l'Union considère comme d'intérêt essentiel commun en matière de sécurité et de défense au sens de l'article Y3, le contrôle des armements, le désarmement et les questions connexes, les questions de sécurité ayant trait à la CSCE ou débattues aux Nations Unies, y compris les opérations de maintien de la paix, la coopération économique et technologique dans le domaine des armements, la coordination de la politique en matière d'exportation des armements et non prolifération. Dans le cadre de la politique commune de sécurité, l'Union établit une politique de recherche et de production des armements.

2. D'autres questions d'intérêt essentiel commun peuvent être identifiées par le Conseil européen.

3. Pour les questions déclarées d'intérêt essentiel commun, à défaut d'autres dispositions du traité, le Conseil:

- définit, en statuant à l'unanimité les principes de la politique commune et les procédures de décision applicables à la détermination des actions à conduire;
- décide des actions à conduire, qu'elles soient mises en œuvre par l'Union ou par les Etats membres.

4. Les décisions prévues aux paragraphes 2 et 3 dispensent un Etat membre, à sa demande pour des raisons contraignantes, de certaines des obligations qu'elles comportent. Cet Etat membre s'abstient de



toutes mesures susceptibles d'affecter l'exécution des décisions de l'Union.

Au cas où une telle dispense a été décidée, le Conseil procède régulièrement à son examen en fonction des développements de la politique commune, afin de décider dans quelle mesure son maintien est compatible avec l'intérêt commun.

L'Etat membre bénéficiant de la dispense ne participe pas aux délibérations du Conseil sur ce point ou à celles visant à définir, compléter ou appliquer les obligations dont il est dispensé.

#### **Article Y14**

Les Ministres des Affaires étrangères et de la Défense et la Commission tiennent une réunion commune au moins deux fois par an en vue de développer la collaboration entre les Etats membres en matière de défense. Si nécessaire, ils se réunissent immédiatement à la demande d'un Etat membre.

#### **Article Y15**

1. En décidant des actions à conduire, conformément au paragraphe 3 de l'article Y13, le Conseil décide s'il y a lieu de saisir le Conseil de l'UEO pour la mise en œuvre des orientations qu'il a fixées.

2. En vue de l'application du paragraphe 1er, l'Union poursuit avec l'UEO les arrangements nécessaires permettant la présence des Etats membres qui ne sont pas membres de l'UEO et de la Commission aux réunions des organes de l'UEO.

3. Pour les questions déclarées d'intérêts essentiel commun ou pour les questions traitées dans le cadre de l'UEO, les Etats membres qui font partie de l'Alliance atlantique y expriment la position de l'Union.

4. L'Union s'efforcera d'utiliser les dispositions de l'Article XII du traité de Bruxelles du 17 mars 1948 en vue de favoriser l'intégration progressive de l'UEO au sein de l'Union.

## CHAPITRE II

### *La politique économique extérieure*

...

## CHAPITRE III

### *La politique de coopération au développement*

...

## CHAPITRE IV

### *Dispositions générales*

Section première: Les accords relevant de la politique étrangère et de sécurité commune

#### **Article Y25**

1. Dans les domaines relevant des compétences de l'Union en vertu du chapitre I, si des accords avec un ou plusieurs Etats ou des organisations internationales doivent être négociés, la Présidence du Conseil et la Commission présentent conjointement des recommandations au Conseil qui, statuant à la majorité prévue à l'article Y3, paragraphe 2, ou, selon le cas, conformément aux dispositions de l'article Y13, paragraphe 3, les autorise à ouvrir les négociations nécessaires.

Ces négociations sont conduites par la présidence et la Commission dans le cadre des directives que le Conseil peut leur adresser, en consultation avec un comité spécial désigné par le Conseil.

2. Les accords visés au paragraphe 1 sont conclus par le Conseil, statuant dans les conditions prévues au paragraphe 1, à l'initiative de la présidence ou de la Commission, après consultation du Parlement européen qui doit rendre son avis dans le délai fixé par le Conseil.

Section deuxième: Les accords relevant des autres domaines de l'Union

#### **Article Y26**

1. Dans les domaines autres que ceux relevant de la politique étrangère et de sécurité commune et ceux où l'Union dispose d'une compétence exclusive au plan externe expressément prévue par le

présent traité, l'Union est seule compétente pour conclure, conformément aux dispositions de l'article Y27, des accords avec un ou plusieurs Etats ou des organisations internationales, dans la mesure où elle a exercé ses compétences au plan interne.

Dans les matières où l'Union est seule compétente pour conclure des accords internationaux, elle est représentée par la Commission dans les relations avec les pays tiers, au sein des organisations internationales et dans le cadre des conférences internationales.

2. Par ailleurs, l'Union peut conclure des accords internationaux, conformément aux dispositions de l'article Y27, dans les domaines, tels qu'énoncés à l'article 3 ou par application de l'article 235, où elle détient des compétences qu'elle n'a pas encore exercées.

Hors les cas d'application du premier alinéa, l'Union coordonne les positions des Etats membres dans les relations avec les pays tiers et dans les enceintes internationales.

3. En concluant un accord international multilatéral dont l'exécution implique des dépenses administratives et opérationnelles, l'Union participe dans les mêmes conditions et selon les mêmes modalités que les Etats parties contractantes.

### **Article Y27**

1. Si des accords avec un ou plusieurs Etats ou une organisation internationale doivent être négociés, la Commission présente des recommandations au Conseil, qui statuant à la majorité qualifiée, l'autorise à ouvrir les négociations nécessaires.

Ces négociations sont conduites par la Commission dans le cadre des directives que le Conseil peut lui adresser, après consultation d'un comité spécial désigné par le Conseil.

2. Sont conclus au nom de l'Union par le Conseil statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission et après autorisation du Parlement européen, statuant à la majorité absolue des membres qui le composent, les accords dont le contenu:

- implique une modification d'une loi de l'Union
- implique une modification des perspectives financières;



- fixe les bases des relations extérieures multilatérales de la Communauté en matière de commerce ou de coopération économique ou les bases de la coopération au développement;
- détermine un mode d'association de l'Union avec un ou plusieurs pays tiers ou une organisation internationale régionale, caractérisé par un lien durable, des droits et obligations réciproques, des actions en commun et des procédures particulières;
- organise, dans un cadre multilatéral, la protection des droits de l'homme et des droits fondamentaux des travailleurs, ainsi que la protection au niveau mondial de l'atmosphère, des eaux ou des ressources naturelles ou définit, dans un cadre multilatéral, les principes fondamentaux du droit international;
- prévoit l'adhésion de l'Union à une organisation internationale universelle ou régionale autre qu'une organisation créée pour la gestion d'une convention multilatérale;
- prévoit la participation de pays tiers ou d'organisations internationales à des organismes de droit communautaire.

3. Les autres accords sont conclus par le Conseil à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen.

4. La Commission approuve les adaptations dont un accord prévoit l'adoption par une procédure simplifiée ou par un organe créé par l'accord.

Le Conseil, selon la procédure prévue à l'alinéa premier, peut autoriser la Commission à conclure au nom de l'Union certains autres accords ou catégories d'accords.

5. Les dispositions des paragraphes 1 et 3 s'appliquent sous réserve des compétences dévolues à la Commission par l'article Y30.

6. La gestion des accords conclus par l'Union est assurée par la Commission.

Section troisième: Les accords relevant de la politique étrangère et d'autres domaines

### **Article Y28**

1. Si des accords appelés à définir de façon durables et organisée les bases politiques des relations de coopération ou d'association de l'Union avec un ou plusieurs Etats, et comportant en outre notamment les dimensions économique, financière et culturelle, doivent être négociés, la procédure prévue à l'article Y25, paragraphe 1 est d'application; toutefois la Commission conduit les négociations en liaison avec la Présidence du Conseil et après consultation d'un comité spécial désigné par le Conseil.

2. Ces accords sont conclus selon la procédure prévue à l'article Y27, paragraphe 2; toutefois la présidence a également l'initiative de la saisine du Conseil en vue de la conclusion de l'accord.

3. La gestion de ces accords est assurée par la Commission dans les matières visées à l'article Y26, paragraphe 1.

Section quatrième: Dispositions communes

**Article Y29(3)** Texte de l'article 228, par., al. 2 et par. 2.

1. Le Parlement européen, le Conseil, la Commission ou un Etat membre peut recueillir au préalable l'avis de la Cour de justice sur la compatibilité de l'accord envisagé avec les dispositions du présent traité. L'accord qui a fait l'objet d'un avis négatif de la Cour de justice ne peut entrer en vigueur que dans les conditions fixées selon le cas à l'article 236.

2. Les accords conclus dans les conditions fixées ci-dessus lient les institutions de l'Union et les Etats membres.

### **Article Y30**

La Commission est chargée d'assurer toutes coopérations utiles avec les organisations internationales.

Elle contribue notamment au développement des organisations d'intégration régionale.

**Article Y31**

Les articles 110 à 116, 130N, 130R, par. 5, 223, 224, 228 à 231 et 238 sont abrogés).

**Article Y32**

Le titre III de l'Acte unique est abrogé.



### Annexe III

Liste des participants au séminaire sur  
«La réforme de la coopération politique européenne»  
(Badia Fiesolana, le 10 décembre 1990)

Dr. Roland BIEBER, Conseiller au Service juridique, Parlement européen

S.E. M. Bruno BOTTAI, Secrétaire général, Ministère des Affaires étrangères, Rome

Sir Julian L. BULLARD, ancien Directeur politique, Foreign and Commonwealth Office

Dr. Renaud DEHOUSSE, Maître-assistant à l'I.U.E.

Dr. Thomas GRUNERT, Direction générale des études, Division des Affaires politiques et institutionnelles, Parlement européen

M. Jean-Marc HOSCHEIT, Représentation du Grand-Duché de Luxembourg auprès des Communautés européennes

Prof. Jean-Paul JACQUÉ, Université de Strasbourg

Prof. Giandomenico MAJONE, Directeur du Centre de Politique européenne, I.U.E.

Prof. Roger MORGAN, Département de Sciences politiques et sociales, I.U.E.

M. Ferdinando NELLI FEROCI, Conseiller, Ministère des Affaires étrangères, Rome

M. Emile NOEL, Président de l'Institut universitaire européen

M. Simon NUTTALL, Directeur, DG I, Commission des Communautés européennes

M. Edmond PAMBOUKJIAN, Membre du Secrétariat de la Coopération politique européenne

Mme Elfriede REGELSDERGER, Institut für Europäische Politik, Bonn

Prof. Francis SNYDER, Faculty of Law, University College, London et I.U.E.

Prof. Eric STEIN, Université du Michigan

Prof. Susan STRANGE, Département de Sciences politiques et sociales,  
I.U.E.

Prof. Michel WELBROECK, Université Libre de Bruxelles

Prof. Joseph H.H. WEILER, Université du Michigan et I.U.E.

Dr. Wolfgang WESSELS, Directeur, Institut für Europäische Politik,  
Bonn

M. Philippe WILLAERT, Secrétariat général, Commission des  
Communautés européennes



# EUI WORKING PAPERS

EUI Working Papers are published and distributed by the  
European University Institute, Florence

Copies can be obtained free of charge – depending on the availability of  
stocks – from:

The Publications Officer  
European University Institute  
Badia Fiesolana  
I-50016 San Domenico di Fiesole (FI)  
Italy

**Please use order form overleaf**



# Publications of the European University Institute

To           The Publications Officer  
European University Institute  
Badia Fiesolana  
I-50016 San Domenico di Fiesole (FI)  
Italy

From       Name . . . . .  
  
Address . . . . .  
. . . . .  
. . . . .  
. . . . .  
. . . . .

- ☐ Please send me a complete list of EUI Working Papers
- ☐ Please send me a complete list of EUI book publications
- ☐ Please send me the EUI brochure Academic Year 1990/91

Please send me the following EUI Working Paper(s):

No, Author       . . . . .  
Title:           . . . . .  
No, Author       . . . . .  
Title:           . . . . .  
No, Author       . . . . .  
Title:           . . . . .  
No, Author       . . . . .  
Title:           . . . . .

Date           . . . . .

Signature       . . . . .



## Working Papers of the European Policy Unit

**85/172**

Elfriede REGELSBERGER/ Philippe DE SCHOUTHEETE/ Simon NUTTALL/  
Geoffrey EDWARDS  
The External Relations of European Political Cooperation and the Future of EPC \*

**85/183**

Susan SENIOR NELLO  
East European Economic Relations: Cooperation Agreements at Government and Firm Level \*

**85/184**

Wolfgang WESSELS  
Alternative Strategies for Institutional Reform \*

**85/191**

Patrick KENIS  
Industrial Restructuring. The Case of the Chemical Fibre Industry in Europe \*

**85/202**

Joseph H.H. WEILER  
The Evolution of Mechanisms and Institutions for a European Foreign Policy: Reflections on the Interaction of Law and Politics \*

**85/203**

Joseph H.H. WEILER  
The European Court, National Courts and References for Preliminary Rulings - The Paradox of Success: A Revisionist View of Article 177 EEC

**86/248**

Francesc MORATA  
Autonomie régionale et intégration européenne: la participation des régions espagnoles aux décisions communautaires

**87/261**

Odile QUINTIN  
New Strategies in the EEC for Equal Opportunities in Employment for Men and Women

**87/295**

Luciano BARDI  
Preference Voting and Intra-Party Competition in Euro-Elections

**88/346**

Efísio ESPA  
The Structure and Methodology of International Debt Statistics

**88/347**

Francesc MORATA/ Jaume VERNET  
Las Asambleas regionales en Italia y España: Organización institucional y reglas de funcionamiento \*

**88/349**

Massimo PANEBIANCO  
Inter-Regional Co-Operation in the North-South Dialogue. Latin America and the European Community

**88/350**

Gregorio ROBLES  
La Cour de justice des CE et les principes généraux du droit

**88/355**

The Future Financing of the EC Budget: EPU Conference 16-17 October 1987  
Summary of Conference Debates and Abstracts of Selected Interventions \*

**89/371**

Klaus-Dieter STADLER  
Die Europäische politische Zusammenarbeit in der Generalversammlung der Vereinten Nationen zu Beginn der Achtziger Jahre

**89/405**

Giandomenico MAJONE  
Regulating Europe: Problems and Prospects

**89/406**

Fabio SDOGATI  
Exchange Rate Fluctuations and the Patterns of International Trade: A Study of the Flow of Trade from Newly Industrialized Countries to the European Community at the Industry Level

**89/407**

Angela LIBERATORE  
EC Environmental Research and EC Environmental Policy: A Study in the Utilization of Knowledge for Regulatory Purposes

**89/408**

J.-Matthias Graf von der SCHULENBURG  
Regulation and Deregulation of Insurance Markets in the Federal Republic of Germany

**89/409**

Greg KASER  
Acceptable Nuclear Risk: Some Examples from Europe

**89/410**

Léonce BEKEMANS/ Manfred GLAGOW/ Jeremy MOON  
Beyond Market and State. Alternative Approaches to Meeting Societal Demands \*

**89/411**

Erich KAUFER  
The Regulation of Drug Development: In Search of a Common European Approach

**89/421**

**Ester STEVERS**

Telecommunications Regulation in the European  
Community: The Commission of the European  
Communities as Regulatory Actor

**EPU No. 90/1 \*\***

**Renaud DEHOUSSE/Joseph H.H. WEILER**

EPC and the Single Act:

From Soft Law to Hard Law?

**EPU No. 90/2**

**Richard N. MOTT**

Federal-State Relations in U.S. Environmental Law:

Implications for the European Community

**EPU No. 90/3**

**Christian JOERGES**

Product Safety Law, Internal Market Policy  
and the Proposal for a Directive  
on General Product Safety

**EPU No. 90/4**

**Martin WESTLAKE**

The Origin and Development  
of the Question Time Procedure  
in the European Parliament

**EPU No. 90/5**

**Ana Isabel ESCALONA ORCAO**

La cooperación de la CEE al desarrollo de America  
Latina: el caso de los países del Pacto Andino

**EPU No. 90/6**

**Jobst CONRAD**

Do Public Policy and Regulation Still Matter for  
Environmental Protection in Agriculture?

**EPU No. 91/7**

**Ortwin RENN/Rachel FINSON**

The Great Lakes Clean-up Program:  
A Role Model for International Cooperation?

**EPU No. 91/8**

Une politique étrangère pour l'Europe.

Rapport du groupe de travail

sur la réforme de la coopération politique

---

\*\* Please note: As from January 1990, the EUI  
Working Papers Series is divided into six sub-series,  
each series will be numbered individually (e. g. EUI  
Working Papers LAW No. 90/1)











